

解釋字號	釋字第236號
解釋公布院令	中華民國 78年03月17日
解釋爭點	有關徵收之土地如何認定係依計畫使用之命令違憲？
解釋文	土地法第二百十九條規定：「徵收私有土地後，不依核准計畫使用，或於徵收完畢一年後不實行使用者，其原土地所有權人得照原徵收價額收回其土地。」所謂「不依核准計畫使用」或「不實行使用」，應依徵收目的所為土地使用之規劃，就所徵收之全部土地整體觀察之，在有明顯事實，足認屬於相關範圍者，不得為割裂之認定，始能符合公用徵收之立法本旨。行政法院六十八年判字第五十二號判例及行政院五十三年六月三十日台五十三內四五三四號令，即係本此意旨，與憲法第十五條並不牴觸。
理由書	按人民之財產權應予保障，憲法第十五條定有明文。惟基於憲法第二十三條、第一百零八條第一項第十四款及第一百四十三條第一項前段規定之意旨，國家為公用之需要，得依法徵收人民之土地。土地徵收後，需用土地人，即應在一定期限內，依照核准計畫實行使用，以防止徵收權之濫用，而保障人民私有土地權益。故土地法第二百十九條規定：「徵收私有土地後，不依核准計畫使用，或於徵收完畢一年後不實行使用者，其原土地所有權人得照原徵收價額收回其土地」。上述規定所謂「不依核准計畫使用」或「不實行使用」，應依徵收目的所為土地使用之規劃，就所徵收之全部土地整體觀察之，在有明顯事實，足認屬於相關範圍者，不得為割裂之認定，始能符合公用徵收之立法本旨。行政法院六十八年判字第五十二號（行政法院確定判決誤為六十九年判字第五十二號）判例：「土地法第二百十九條所謂『徵收私有土地後，不依核准計畫使用』，係對於所徵收土地之整體不依原核准計畫使用而言，若就徵收之土地已按原核准計畫逐漸使用，雖尚未達到該土地之全部，但與不依核准計畫使用之情形有間，應無該條之適用。」及行政院五十三年六月三十日台五十三內四五三四號令：「需地機關是否已於徵收完畢一年後實行使用之認定，應以該項徵收土地之整體為準，而不能仍按徵收前之個別原所有權之各個地區以為認定已否實行使用之準據」各等語，即係本此意旨，與憲法第十五條並不牴觸。

至徵收土地是否符合法定要件，其徵收之範圍有無逾越必需之限度，乃該徵收處分是否違法之問題；就所徵收之土地，於如何情形下，始為依核准計劃為整體之使用，乃具體案件事實認定事項；又原土地所有權人依土地法第二百十九條主張收回其土地，有無期間之限制，均不在本件憲法解釋範圍內，併此說明。

大法官會議主席 院長 林洋港

大法官 翁岳生 翟紹先 楊與齡 李鐘聲
楊建華 楊日然 馬漢寶 劉鐵錚
鄭健才 吳 庚 史錫恩 陳瑞堂
張承韜 張特生

意見書、抄本 等文件

不同意見書

大法官 劉鐵錚

行政法院六十八年判字第五十二號判例：「土地法第二百十九條所謂『徵收私有土地後，不依核准計劃使用』，係對於所徵收土地之整體，不依原核准計劃使用而言，若就徵收之土地已按原核准計劃逐漸使用，雖尚未達到該土地之全部，但與不依核准計劃使用之情形有間，應無該條之適用。」有變更土地法第二百十九條：「徵收私有土地後，不依核准計劃使用，…其原土地所有權人得照原徵收價額收回其土地」法律效果之嫌，牴觸憲法第十五條保障人民財產權之規定，依憲法第一百七十二條，應為無效。

人民基本權利之保障，是民主法治且實行憲政的國家重要之責任，但另一方面，憲法為追求公共利益，也無不許代表民意的立法機關，於一定條件下，限制人民之自由權利。因此，如何調和私益與公益，追求二者之均衡點，毋寧是國家各種機關—立法、行政、司法，努力以赴之目標。

人民財產權應予保障，憲法第十五條定有明文。惟基於憲法第二十三條、第一百零八條第一項第十四款及第一百四十三條第一項前段規定之意旨，國家為公用之需要，得依法徵收人民之土地。故土地法第二百零八條及第二百零九條規定，國家為興辦公共事業或實施國家經濟政策，得徵收私有土地。但徵收之範圍，應以其「必需者」為限（第二〇八條參照），且徵收必須補償（第二三六條以下參照），即為平衡私益與公益之立法作為。惟土地徵收對人民財產權影響極大，必須嚴格管制，方不易產生浪費土地資源、與民爭利及損害人民財產之結果，因此，土地法不僅在徵收前，對徵收之程序，有縝密之規定，即需由需用土地人擬具詳細徵收計劃書，並應附具徵收土地圖說及土地使用計劃書，報請行政院或省政府核准（第二二二條、第二二三條參照），且依土地法施行法第五十條之規定，土地徵收計劃書應記明一定之事項，其中包括：被徵收土地之使用配置及舉辦事業所擬設計大概等，依同法第五十三條之規定，土地使用計劃圖如係興辦公共事業指建築地盤圖…；即於徵收土地後，復有第二百十九條之規定：「徵收私有土地後，不依核准計劃使用，或於徵收完畢一年

後不實行使用者，其原土地所有權人得照原徵收價額收回其土地。」以為事後之監督，亦所以盡保障私人權益之所能。凡此均為調和私益與公益之立法表現，對人民財產權之維護與公益之增進，可說是兼籌並顧。

因公共事業之「必需」，而徵收私有土地，若徵收後「不依核准計劃使用」，不論其為變更原使用目的或用途，或僅為小部分使用後而停止使用，或不於合理期間內使用等，自均係不依核准計劃使用，此顯見徵收之草率，徵收之土地非全屬必需；至於徵收一年後根本未開始實行使用，更顯示徵收土地實無必要。法律為保障私人財產，防止濫用徵收權起見，乃准許原土地所有權人得照原徵收價額，收回其土地。法良意美，值得肯定。

前開行政法院六十八年判字第五十二號判例，則於原土地所有權人收回權行使要件上—不依核准計劃使用—增加「係對於所徵收土地之整體不依原核准計劃使用而言」乙詞，以示限制，似有變法律條文原義之嫌，使所謂不依核准計劃使用之要件，成為極不確定之概念，有更形成主觀認定之缺陷，有易被誤用、濫用之可能，對憲法所保障之人民財產權造成嚴重傷害。蓋在整體觀察下，可能會置「不依核准計劃使用」之要件，於無用之境地；在整體觀察下，縱僅使用徵收土地百分之十四，而其餘百分之八十五強未被使用，也可謂非屬不依核准計劃使用；在整體觀察下，部分徵收土地雖長達二、三十年間置不用，也可謂與不依核准計劃使用有間，是則土地法調和私益與公益，均衡私人財產之保護及公共利益之增進的努力，將被破壞殆盡矣！

按憲法第二十三條限制人民自由權利之規定，必須符合下列三項要件：其一、公共利益之目的。即限制人民自由權利之措施，必須出於公共利益之考慮，即必須為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益目的之一；其二、須以法律限制。即法律保留之謂，乃立法機關取得權力之象徵，也是議會受到憲法信任之表現，藉此以防範人民權利受到國家行政權及司法權之侵犯；其三、必要原則。即為達特定目的所採限制之手段，必須合理、適當，不可含混、武斷，換言之，所採之手段固必須能達成目的，然必擇其對人民損害最輕，負擔最低，且不致造成超過達成目的所需要之範圍，始足當之。此項必要原則與英美法系之正當法律程序（Due Process of Law）與歐陸法制之比例原則（Das Prinzip der Verhältnismässigkeit）頗相類似，均以調和私益與公益為著力點。

根據上述憲法限制人民基本權利之要件，檢討首開行政法院判例，則可見所謂整體觀察，雖意在闡明法文之原義，但卻使不依核准計劃使用，成為極不確定之標準，置土地法關於徵收應以其事業所必需者為限為無意義（第二〇八條參照）及保留徵收之規定於無益（第二一三條參照），確有逾法律固有效力範圍之嫌，而與土地法立法意旨不符，不僅有違憲法上法律保留之原則，實也動搖了土地法第二百十九條在憲法上必要原則之基礎，而抵觸憲法第十五條人民財產權應予保障之明文。

徵收私有土地後，是否不依核准計劃使用，當然不能割裂認定，但也不可整體觀察，其唯一之標準，乃依核准計劃加以判斷，否則即有失憲法及法律保護私有財產之原意。職司釋憲，負有保障人民權益之大法官會議，依憲法第一百七十二條：「命令與憲法或法律牴觸者無效」之規定，就首開行政法院六十八年判字第五十二號判例，自應為無效之解釋。爰為此不同意見書。

相關法令



[憲法第15條\(36.01.01\)](#)



[憲法第23條\(36.01.01\)](#)



[憲法第108條第1項第14款\(36.01.01\)](#)



[憲法第143條第1項\(36.01.01\)](#)



[土地法第219條\(64.07.24\)](#)



[行政法院68年判字第52號判例](#)

行政院台 (53) 內字第4534號令

相關文件

抄杜○玉聲請書

謹依司法院大法官會議法第四條第一項第二款及第六款之規定，聲請解釋憲法，並將有關事項敘明如左：

一、聲請解釋憲法之目的

行政法院七十三年度判字第一二七○號判決所適用之同院六十八年判字第五二號判例及行政院五十三年六月三十日台五十三內四五三四號令，與土地法第二百十九條之規定有悖，且曲解大法官會議釋字第一○七號解釋，並採認不實之勘查報告為判決之基礎，致牴觸憲法第十五條保障人民財產權之規定，敬祈准予解釋為感。

二、事實

(一) 查坐落台北市○○○○○段○○○-○、○○○-○、○○○、○○○、○○○、○○○-○、○○○-○、○○○、○○○-○、○○○、○○○、○○○-○、○○○-○、○○○、○○○號等十五筆土地，共面積三．四九三五公頃，原為聲請人等所有，因台灣肥料股份有限公司 (以下簡稱台肥公司) 興建南港廠需用，曾奉行政院四十二年十月十六日台四十二內六○六九號令核准徵收，經台北縣政府四十三年一月十九日北府建地二字第○二三七號公告徵收各在案者，而原處分機關 (台北市政府地

政處；以下同）謂據查對土地登記簿結果，係台肥公司以買賣方式取得，並依當時買賣資料辦理所有權移轉登記完畢，參照行政院七十年判字第一二八四號判決意旨，其已當然發生物權變更之絕對效力。縱假定上開土地係該公司以徵收方式取得，因已依核准計畫實行使用（如後點末段所敘），亦不發生土地法第二百十九條收回土地之問題。另就請求權時效言，本案土地係於民國四十三年由台肥公司取得，台端等迄至七十一年四月廿六日始提出收回土地之請求，其經過時間已逾十五年，參照上開行政院同一判決，其請求權已罹於時效而消滅，從而報經行政院七十一年十一月三日七十一台內地字第一一八六五九號函核定不予發還（附件一）。

（二）台肥公司取得本案土地後，僅於○○○-○、○○○號土地上闢建沉澱池一口，包括抽水機房一座在內，計約使用本案土地○．二○○○公頃。於○○○-○、○○○-○、○○○號土地內，鋪設一條寬約五公尺、長約一八二公尺單軌鐵路，向南穿經案外徵收地，跨越南港路（即縱貫公路）轉西南，啣接縱貫鐵路，計約使用本案土地○．○九一○公頃。連同廠區內位置本案土地範圍內之通道溝渠及管線用地在內約使用本案土地○．五○○○公頃，佔本案土地百分之十四強，其餘百分之八十五強，則於其東北側邊緣築設圍牆，藉阻外人進入，兼以掩蔽外界視線，內則荒草沒脛，自始未實行使用。另於○○○-○、○○○-○、○○○號土地上，鋪設單軌鐵路一條，向西南走經案外徵收地○○○、○○○、○○○、○○○、○○○號等土地後，穿越三重埔路，進入民營啟業化工公司廠房；此係圖利他人使用，非台肥目的事業所需，未併計其使用面積。但根據經濟部答覆監察院函（附件二），謂台肥公司取得本案土地後，已按徵收計畫完成使用，其使用情形為：「…。（2）○○○、○○○-○、○○○號土地，係用作台肥公司南港廠三村員工眷屬宿舍及廠區道路設施。（3）○○○、○○○、○○○、○○○-○、○○○-○、○○○-○號土地，係用作道路及煤焦堆積場。（4）○○○、○○○-○、○○○、○○○-○、○○○號土地，係用作鐵路支線、沉澱池及管線用地，係用作鐵路支線及排水溝用地。」另根據原處機關處分書，則謂據台肥公司南港廠參與會勘人員說明：「本案土地原配置使用計畫之用途，係作為該廠A廠區及工廠相關設施基地，其中○○○、○○○-○號土地，已供廠區道路設施使用。○○○、○○○、○○○、○○○-○、

○○○-○號土地，已供廠區道路及煤焦堆積場、辦公廳、冷水塔、原煤氣工場使用。○○○、○○○-○、○○○、○○○-○、○○○號土地，已供廠區鐵路支線、沉澱池、變電所及管線設備使用。○○○-○、○○○-○號土地，已供廠區木板、煤屑堆積場及管線設備使用。○○○號土地已供該廠三村員工備勤宿舍使用。」

(三) 原處分機關謂本案土地係台肥公司以買賣方式取得乙節，經聲請人舉證訴經行政院七十三年度第二八九號判決(附件三)及一二七○號判決(附件四)，認定其係以徵收方式取得，但一二七○號判決又認為：「(1) 需地機關是否已於徵收完畢一年後實行使用之認定，參照本院六十九年判字第五二號判例(附件五)及行政院五十三年六月卅日台五十三內四五三四號令(附件六)，應以該徵收土地之整體為準，而不能仍按徵收前之各別原所有權之各個地區以為準據。(2) 本案土地經被告機關邀集有關單位同赴現場勘查結果，已依原計畫使用完畢，有會勘紀錄附卷可稽，乃報奉行政院核定否准發還；並謂上項會勘紀錄係公務員制作之公文書，具有公信力，不因台灣省地政處及台北縣政府未派員出席，又未邀原告代表參加而否定其效力，無調閱原徵收計畫及勘驗現場之必要。從而本案土地無土地法第二百十九條之適用。」又謂「土地法第二百十九條規定土地所有權人得照原徵收價額收回其土地之權利，性質與民法第三百八十條之買回權相當，而土地法為民法之特別法，土地法就此既無規定，應適用民法第三百八十條之買回規定，其權利經過五年不行使而消滅；縱將此收回權解為請求權之一種，依民法第一百廿五條規定，因十五年間不行使而消滅。本案土地在四十三年間徵收完畢，原告等於七十一年四月聯名陳情收回，亦早逾十五年消滅時效期間。」再謂：「司法院大法官會議釋字第一〇七號解釋，係以登記不動產所有人之回復請求權為對象。本案土地既經合法徵收完畢，其所有權已移轉登記與需用土地之台肥公司，非屬原告等所有，即無上開解釋之適用。」。

(四) 聲請人不服行政院七十三年度判字第一二七○號判決，經循再審程序提起再審之訴，復經行政院七十四年度第一〇三號判決略以：「本案原判決係以系爭土地已依原核准計畫作為A廠區及工廠相關設施使用，有會勘紀錄附卷可稽，亦即其就該項徵收土地之整體而言已予使用，再審原告自不能仍按徵收前之各別原所有權之各個地區以為認定已否實行使用之準據。次查土地

法第二百十九條原土地所有權人照原徵收價額收回其土地之權利，依行政法理有無時效之適用，核屬見解之爭，縱令原判決認有時效之適用，已無適用法令顯有錯誤可言；何況需用土地人使用其中〇．五公頃，佔徵收地百分之十四強，其既非於徵收後全未使用之可比，亦不能據以請求收回系爭土地。」（附件七）。

三、理由

（一）行政法院七十三年判字第一二七〇號判決所謂：「（1）土地法第二百十九條未規定請求收回期限，應適用民法第三百八十條規定。（2）引據同院六十八年判字第五二號判例所謂：「土地法第二百十九條所謂徵收土地後不依核准計畫使用，係對於所徵收土地之整體不依核准計畫使用而言，不能仍按徵收前之各別原所有權之各個地區以為認定已否實行使用之準據」乙節，係依據行政院五十三年六月卅日台五十三內四五三四號令而立論。（3）已被徵收並移轉登記與需地機關所有之土地，原所有權人無大法官會議釋字第一〇七號解釋之適用。（4）採認不實之會勘紀錄作為判決之基礎。」等等，聲請人以有牴觸憲法保障人民財產權之疑義。

（二）聲請人對於上開（1）項疑義，認為：「特別法優於普通法之適用，為中央法規標準法第十六條所明定；土地法為特別法，具有強制性作用，又無適用或準用其他法規之規定，亦即其特性所在。其第二百十九條規定：「徵收私有土地後，不依核准計畫使用，或於徵收完畢一年後不實行使用，其原土地所有權人得照原徵收價額收回其土地。」即為憲法第十五條精神所在，就該一條文立法意旨觀之，徵收私有土地後凡未依核准計畫使用，或徵收完畢一年後不實行使用者，原土地所有權人即可據以收回其土地，文義極為顯明，並無請求時間之限制。而上開行政法院七十三年度判字第一二七〇號判決卻以：「土地所有權人得照原徵收價額收回其土地之權利，其性質與民法第三百八十條之買回權相當，而土地法為民法之特別法，特別法無規定者，應適用民法第三百八十條買回之規定，其權利經過五年不行使而消滅；縱將此項收回權解為請求權之一種，依民法第一百廿五條規定，因十五年間不行使而消滅。」資為論據，為不利聲請人之判決，顯為憲法保障人民財產權之規定牴觸。

又土地法固為民法之特別法，但僅在第卅條及土地使用編之基地租用，耕地租用二章內，訂有若干法律條項，藉以減少普通民法執行土地政策時所生之障礙。此與票據法有科處濫發支票者以徒

刑或罰金之規定相當，考其立法主旨，在於推行支票之信用與流通，不能謂其有處罰條項一、二條，遽認票據法全部為刑法之特別法是。據此，足以說明土地法本質上為行政法、為公法。至於土地徵收事件，由於公用排除私用，國家以公權力強制剝奪私有土地所有權，具有公法性質尤為顯著。從而土地法第二百十九條之「收回權」，似絕無適用民法之「買回權」各規定之可能。何況「買回權」係先有私法上之合法買賣契約，而後再有買受人與出賣人所訂之買回契約之存在，亦即為原出賣人與原承買人私權直接活動，並非合於某種法定要件，即有「買回權」之發生。而土地法之「收回權」，為需地人所以取得徵收之土地，係由國家行使徵收權，而將私有土地所有權移轉登記與彼，嗣因需地人違反法律規定，又由國家行使公權撤銷原徵收，再由國家准許原所有權人以原徵收價額收回其土地，過程至為明顯，何可比附援引。是以民法之「買回權」適用於公法之被徵收地照原價收回事，謂土地法為民法之特別法，土地法對此未有規定，應適用民法第三百八十條「買回權」之規定，其權利經過五年不行使而消滅乙節，要非所宜。另則土地法第二百十九條規定「原土地所有權人得照原徵收價額收回其土地」事項，原為法律保障人民私權而設，其既未規定收回期限，自應從其規定，不得援引普通法與之抗衡。況行政機關對此，曾據建議準用民法關於買回之期限定為五年，但經斷然決定「殊不可採」有案（行政院五十六年五月二日台五十六內三二六三號令；附件八），同時行政法院在廿四年判字第十八號判例中，早已認為公用徵收之性質與買賣有別，茲該院不此之為，良非喁喁望治之民所敢想像。再民法上之「請求權」，多係附麗於債權，其本身難能獨立存在。請求權雖因罹於時效而消滅，但債權本身並不消滅。土地法第二百十九條之「收回權」，為原土地所有權人依法申請地政機關撤銷原徵收案，並照原徵收價額收回其土地，乃基於公法之行為，非債權之私經濟行為可比。至於依照公法向行政機關申請時有無時間限制，應由公法予以規定，公法如無規定，似亦不可比照「請求權」時效辦理。例如三七五減租條例第十五條之佃農優先購買權，依據最高法院六五年度台上字第二六五二號判決，認有物權之效力，係因權利人一方之意思表示而生法律上之效果，且有關公益，解釋上應認為不因時效而消滅。土地法上之「收回權」亦為有關公益者，且同為推行土地政策而制訂，似應認為不因時效而消滅；倘認本案土地因逾十五年始提出申請，謂其已罹時效而

消滅，則有使人不易翕服之慨。總之，土地法第二百十九條之「收回權」，乃公法上之權利，既不同於民法之「買回權」，又有異於民法之「請求權」，是故應無消滅時效之限制。退一步言，苟認土地法對此漏未規定，然在未依法修正公布施行前，仍難否認該一條文之效力。今行政法院在依土地法行使之收回權之性質之認定尚有所爭議之處，卻遽而引用民法有關時效之規定，侵害憲法所保障之人民財產權，以判決限制人民權利之行使，該判決要難謂非違法違憲。

（三）聲請人對於上開第（2）項疑義，認為：「行政法院六十八年度判字第五二號判例前半段要旨：「土地法第二百十九條所謂徵收土地後不依核准計畫使用，係對於所徵收土地之整體不依核准計畫使用而言。…」考其立論依據為行政院53年6月30日台五十三內四五三四號令（附件六）之核示。按土地法為法律，行政院所為：「是否實行所用，應以該項徵收地之整體為準」核示，為一行致命令，查諸土地法第五編第一章所列十四條各條，並無「以整體使用為準」之明文，設不及早糾正，縱容衍變下去，直接導使需地機關無視土地法第二百零八條「以其事業所必需者為限」之存在，招致土地資源浪費，憲法保障人民財產權之國策亮起紅燈。例如台肥公司南港廠實際需地僅卅甲左右，而竟誇大擴張，請准徵購八十餘甲，結果消化不了，憑藉「以整體使用為準」為護身符，霸持龐大面積土地於荒蕪或圖利他人使用，寧非法律保護非法之明證。況乎行政院發布前項「以整體使用為準」命令之翌年，研討徵收土地不依核准計畫使用，究應全部抑部份撤銷徵收問題後，復以54年8月5日台五十四內五五五四號令謂「徵收土地，係政府行使公權力之強制處分，具有整體性質，如其徵收行為違反法律之規定，即應構成全部撤銷徵收之要件；惟為顧及社會之公益，如其徵收之土地違反規定，而有部分土地仍有獨立使用之價值，或在事實上無法為全部之撤銷時，應斟酌情形分別就各案研議處理辦法報核。」（附件九）由此，足見其所謂「以整體使用為準」乙節，無疑須視實情論定。就本案土地言，雖已被使用百分之十四強，而其餘百分之八十五強，仍有獨立使用之價值，何嘗不可專案斟酌處理。就採用前項「以整體使用」見解，而對土地法有關公用徵收之精神具有破壞作用，並使憲法保障人民財產權之規定效果蕩然之行政法院六十八年度第五二號判例言，殊有匡正之必要。」。

（四）聲請人對於上開第（3）項疑義，認為：「大法官會議釋

字第一〇七號解釋，依照該解釋理由書略以：「查民法第七百六十九條、第七百七十條，僅對於占有他人未登記之不動產者，許其請求登記為所有人，而關於已登記之不動產，則無相同之規定；如其占有之不動產已為登記者，基於土地法第四十三條之絕對效力，應無民法第一百二十五條消滅時效規定之適用。」惟應於此加以說明者，即此所謂「登記」，為土地法第四十八條之「總登記」，亦即「所有權第一次登記」，猶日本不動產登記法之「保存登記」，非土地法第七十二條之「權利變更登記」；易言之，凡已為總登記之不動產，不許他人因時效而取得，亦即原土地所有權之回復請求權，不因民法第一百廿五條之規定而有所影響。本案土地法在被徵收之前，登記為聲請人等所有，與民法第七百六十九條及七百七十條情形迥異，嗣台肥公司雖因徵收取得而登記為所有人，但聲請人係以已登記不動產所有人之回復請求權為對象，依土地法第二百十九條規定請求收回土地，土地法對此既無明文規定其請求收回之期限，自不發生民法第一百二十五條消滅時效問題。上開行政法院七十三年度判字第一二〇七號判決謂：「司法院大法官會議釋字第一〇七號解釋，係以登記不動產所有人之回復請求權為對象，本案系爭土地既經合法徵收完畢，其所有權已移轉於需地之台肥公司，非屬原告等所有，即無上開解釋之適用。」乙節，要難謂非曲解大法官會議釋字第一〇七號解釋意旨，枉使聲請人喪失合法權益。

(五) 台肥公司使用本案土地情形，見之於官方檔案者有二，一為經濟部復監察院函（附件二），另為原處分機關函，即為引據會勘紀錄之件（附件一）。前者為經濟部轉錄台肥公司之書面報告，後者為原處分機關依據台肥公司南港廠參與會勘人員之說明，兩者資料來源相同，而所指事物均與現場有出入，相互間且有矛盾情事（附件十）。例如：（1）沉澱池位置原在〇〇〇-〇與〇〇〇號地鄰接處，而官方檔案扯到遠在五十到一百二十五公尺以外之〇〇〇-〇、〇〇、〇〇〇筆土地之上。（2）〇〇〇-〇、〇〇〇-〇號兩筆土地原為閒置荒蕪者，而經濟部函謂供鐵路支線及排水溝使用，原處分機關謂供木板、煤屑堆積場及管線設備使用。（3）〇〇〇、〇〇〇-〇、〇〇〇-〇號三筆土地內有提供部份面積予民營啟業公司鋪設鐵路支線使用，官方檔案避不及此，而謂係供道路及煤焦堆積場使用。（4）〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇-〇、〇〇〇-〇號等四筆土地原係閒置荒蕪，而經濟部函謂供道路及煤焦堆積使用，原處分機關除一如經濟部所

稱者外，進而增供辦公廳、冷水塔及原煤氣工場使用，無異將位置南端（靠近縱貫公路）之辦公廳、中區之原煤氣工場及案外○○○、○○○、○○○、○○○號附近之冷水塔等構造物搬移到本案土地之內，南轅北轍，一派胡言。（5）所謂變電所為在案外徵收地一九三號附近，而原處分機關謂在○○○、○○○-○、○○○號土地之上。（6）所謂南港廠三村員工備勤宿舍，在本案土地內原無跡象可尋，而經濟部函稱曰員工眷屬宿舍，位置○○○、○○○-○、○○○號三筆土地之上，原處分機關謂在○○○號一筆土地之上，誰是誰非，無法代圓其說。台肥公司對其使用本案土地，或指鹿為馬，或誇大範圍，或無中生有，竟荷原處分機關認定「已依核准計劃實行使用」，實匪夷所思。行政法院憑此不實不備之會勘紀錄，作為不利於民之判決基礎，似難謂非違反憲法保障人民財產權。

（六）私有土地之徵收，係因公共事實之必要，不問土地所有權人之意思如何，而以公權力剝奪其權利。需地機關於取得土地之後，倘不供目的事實之使用，或遲不使用，或僅為少部分使用後而停止使用，事實上已失其請求徵收之必要，法律為保障人民財產權，防止公權力之濫用，於徵收一年後不實行使用而准按原價額收回土地，應為事理之當然。行政法院七十三年判字第一二七○號判決未就此斟酌，致使聲請人等合法權益遭受侵害，為特就上列四項疑義，敬請賜如聲請目的辦理是禱。

右陳

司法院公鑒

中華民國七十四年七月卅日

聲請人：杜○玉

抄黃林○玉聲請書

一、主旨：

為行政法院七十二年度判字第一○三五號判決所適用之行政院五十三年六月三十日台五十三內四五三四號令有牴觸憲法第十五條

規定之疑義，呈請解釋事。

二、事實經過：

聲請人所有之臺北市○○區○○段○○○、○○○-○、-○、○○○-○、-○、-○、-○、-○、-○○地號土地九筆，於六十九年一月間由臺北市政府以大度路（自中央南路至向西八四〇公尺段，以下簡稱第一期）拓寬工程需用，以 69.01.04 北市地四字第 52045 號公告徵收，惟經聲請人查對該工程之工程受益費徵收範圍圖及該工程之施工圖說，暨行政院核准第一期土地使用計畫圖內。發現聲請人所有土地並未在內（經復查行政院第二期核准土地使用計畫圖內發現聲請人第一期被徵收之土地，於此時方被使用。詳見附件五），且於該工程完工後，本案土地亦尚未實行使用，顯然違反土地法第二百零八條所定「徵收土地應以其事業所必需者為限」之規規，並違反土地法第二百十九條所定徵收私有土地後應依核准計畫使用，或於徵收完畢一年後實行使用之規定，又行政院 54.08.05 臺 54 內五五五四號令第四條「.....惟查土地法第二百十九條既為保障人民私權而設，則政府本於政策及職權，如認為該項土地之徵收已無必要時，逕予撤銷徵收發還土地.....」，前行政法院 53 判字第一五五號判例有案。因此聲請人依法提起訴願及行政訴訟請求發還土地，均遭駁回，行政法院七十二年度判字第一〇三五號判決駁回原告之訴，係以行政院五十三年六月三十日臺五十三內四五三四號令謂：「惟需地機關是否已於徵收完畢一年後不實行使用之認定，應於該項徵收土地之整體為準，而不能仍按徵收前之各別原所有權之各個地區以為認定已否實行使用之準據」為依據，認定「六十九年度大度路拓寬工程進行情形及徵收土地之整體而言，足認於徵收完畢一年後已著手實行使用，自無土地法第二百十九條規定之適用，而判決駁回聲請人之訴。聲請人認行政法院適用之上開法令有違憲疑義，特聲請解釋。

三、理由：

（一）大度路、百齡路、大業路口交叉口部分及朝籟橋改建工程於六十八年五月由中華民國道路協會服務部測繪，圖上有系爭土地在內，該圖亦就是臺北市政府公告 71.05.05（71）府工一字、財二字第一九四一一號附施工範圍圖也經過新工處 70.12.24 核准施工之大度路（自大度路、大業路交會點南四〇五、北二〇〇公尺）拓寬工程（稱第二期工程），七十年三月徵收，當期（補償費實收三六、〇〇〇元）施工圖，系爭土地雖然六十九年

二月被地政處徵收為大度路拓寬工程）中央南路至向西八四〇公尺，稱第一期工程。）六十九年二月徵收，當期（補償費實收僅三、〇〇〇元）用地。該地徵收後並未在第一期工程範圍內使用，變更為拓寬第二期工程使用，而且行政院核准第一期工程所附土地使用計畫圖並無該地在內，依土地法第二百零八條有硬性規定不使用者不得徵收，徵收後必須陳報撤銷徵收。（詳見附件五土地使用計畫圖）。系爭土地前後確實在第二期工程用地，因新工處工程設計技術上錯誤致提早於六十九年二月徵收為第一期工程使用，因徵收後才發覺該地交通流量大，不適合第一期工程使用，並有六十八年五月測繪圖即為第二期工程使用，事實明顯（詳見附件三、四），既第一期計畫工程徵收之土地應在該工程範圍內施工，為何列入第二期工程內施工，又為何六十八年五月已測繪，為何又六十八年十月報行政院核准徵收，更為何不等第二期工程所需再徵，足證明該項屬於提前徵收後改為第二期工程施用。並有中華民國道路協會服務部測繪圖及 71.05.05 臺北市政府公告可證（如附件），且相鄰土地之工程受益費，亦係以第二期工程名目課徵，有新工處開工事項通知書可證。查該地（第一期工程徵收）已變更計畫為第二期工程使用，事實與所述該工程末期施工，繼續使用有別，且第一期工程尚未完工繼續工為繼續使用，而第一期工程於六十九年五月二十日開工至七十一年一月十日前已完工是事實，第二期工程施工於七十一年五月十五日開工，工程現在進行中，怎能稱繼續使用，實為變更使用。

（二）第一期工程徵收當期補償費實收每坪僅三、〇〇〇元，而第二期工程徵收當期補償費實收每坪為三六、〇〇〇元，其間相差數倍，影響被徵收者之權益甚大，且第一、二期工程施工期間相差一年，既分期施工，則自應配合施工進度分期徵收需用土地，既不能將原預計於第二期施工之地區提前於第一期工程中徵收，亦不能將第一期徵收而未施工之地區，視為既已著手使用而於第二期工程中繼續施工，本案系爭土地既事實上於第二期工程中才開始施工使用，自應有土地法第二百零九條之適用，退萬步言，至少亦需依第二期工程徵收當期補償費補償被徵收人，方稱公平。

（三）依行政院臺五十三內四五三四號令，則需地機關可不按工程進度一次徵收完畢，而排除土地法第二百零九條之適用，蓋有無「實行使用」之認定，既以「整體」為準，則縱於徵收後數年仍有未使用之部分，惟以「整體」言之，只要徵收中之部分土地

已著手使用，該未使用之部分，仍視為既以使用，似此，就需地機關言，著實經濟方便，而就被徵收土地之老百姓言，則權益之損害至鉅。該令釋解侵人害民財產權至鉅。

四、聲請解釋憲法之目的：

據上論結，行政院台五十三內四五三四號令有牴觸憲法第十五條保障人民財產權之規定，應屬無效。而行政法院適用該無效之法令駁回聲請人之訴，應認有法定再審理由。

謹呈

司法院公鑒

聲請人：黃林○玉

中華民國七十七年五月十三日
